





Pisos de protección social como mecanismo  
frente a la falta de cobertura del sistema  
de seguridad social en Colombia

Katerine Bermúdez Alarcón  
Directora  
Departamento de Derecho Laboral y Seguridad Social

Jorge Mario Benítez Pinedo  
Director  
Centro de Estudios en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Cristian Orozco Espinosa

# **Pisos de protección social como mecanismo frente a la falta de cobertura del sistema de seguridad social en Colombia**

**Libro de investigación**

Universidad Externado de Colombia  
Departamento de Derecho Laboral y Seguridad Social  
Centro de Estudios en Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social

Orozco Espinosa, Cristian

*Pisos de protección social como mecanismo frente a la falta de cobertura del sistema de seguridad social en Colombia* / Cristian Orozco Espinoza. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Laboral y Seguridad Social. Centro de Estudios en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2024. -- Primera edición  
96 páginas : gráficas. (Investigaciones en seguridad social ; 2)

Incluye referencias bibliográficas (páginas 93-96)

ISBN: 9789585060722 (impreso) 9789585060739 (e-book)

1. Seguridad social -- Aspectos jurídicos -- Colombia 2. Seguridad social -- Fundamentos 3. Legislación social -- Colombia 4. Cotización en seguridad social -- Aspectos jurídicos -- Colombia 5. Pensiones -- Legislación -- Colombia 6. Derecho a la salud -- Colombia 7. Legislación laboral -- Colombia 8. Sistema General de Seguridad Social en Salud 9. Riesgos laborales -- Legislación I. Universidad Externado de Colombia II. Título III. Serie

348.8 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. ERZ.  
abril de 2024

e-ISBN 978-958-506-073-9

ISBN 978-958-506-072-2

© 2024, CRISTIAN OROZCO ESPINOSA  
© 2024, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá  
Teléfono (+57) 601 342 0288  
publicaciones@uexternado.edu.co  
www.uexternado.edu.co

Primera edición: abril de 2024

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Alfonso Mora Jaime

Composición: Karina Betancur Olmos

Impresión y encuadernación: Imageprinting Ltda.

Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

*Printed in Colombia*

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

## CONTENIDO

Introducción	9
I. El derecho subjetivo a la seguridad social y los pisos de protección como mecanismos para garantizar la ampliación de cobertura	13
A. Concepto y principios de la seguridad social en el ámbito internacional	13
B. Enfoque y ámbito de aplicación de los sistemas de seguridad social	20
C. Coberturas mínimas que debería garantizar un sistema de seguridad social	24
D. Los pisos de protección social, su regulación internacional y contenidos	26
E. Experiencias internacionales frente a la implementación de pisos de protección social	32
II. El derecho a la seguridad social en Colombia y el piso mínimo de protección social creado con la Ley 1955 de 2019	35
A. El Sistema General de Seguridad Social en Colombia, sus principios y coberturas	35
1. Sistema General de Pensiones	39
2. Sistema de Salud	43
3. Sistema de Riesgos Laborales	46
B. Antecedentes de la figura de los pisos de protección social en Colombia	48
C. Coberturas ofrecidas por el piso mínimo de protección de la Ley 1955	49
1. Los beneficios económicos periódicos	50
2. El régimen subsidiado en salud	53
3. El seguro inclusivo	54

D. Pronunciamientos de constitucionalidad frente al piso mínimo de protección	54
E. Consecuencias de la derogatoria del piso de protección social creado con la Ley 1955 de 2019	58
III. Consideraciones para la creación de un piso de protección social en Colombia de acuerdo con los principios de la seguridad social y los estándares internacionales	61
A. Comparación de las coberturas que eran ofrecidas por el piso mínimo de protección con las del Sistema General de Seguridad Social	62
B. Las deficiencias del piso mínimo a la luz de los principios de la seguridad social	63
C. Necesidad de adoptar un piso de protección social en Colombia como legislación permanente	72
D. Replanteamiento y diseño de un verdadero piso de protección en Colombia	74
Reflexiones finales	83
Bibliografía	93



## INTRODUCCIÓN

Los pisos de protección social pueden definirse como el primer nivel de un sistema integrado de protección social que tiene aplicación en cada país, y que garantiza el acceso universal a servicios esenciales definidos en el plano nacional, y transferencias dirigidas a brindar seguridad en el ingreso, seguridad alimentaria, nutrición adecuada y los demás servicios que cada uno de los Estados considere fundamentales<sup>1</sup>.

Estos nacen de la insuficiencia de los sistemas de seguridad social para dar respuesta a las problemáticas sociales en cuanto al acceso a protección básica a toda la población, a la desigualdad y a la informalidad laboral<sup>2</sup>. Así, puede afirmarse que con ellos se busca la ampliación en la cobertura brindada por el Estado, de manera que todos los ciudadanos tengan un mínimo de garantías frente a las condiciones de vulnerabilidad que pueden presentarse a lo largo de la vida.

Esta figura ha sido resultado de la conciencia internacional de que todas las personas deben recibir unos mínimos de protección para

---

1 Unicef y CEPAL, Nota conceptual sobre piso de protección social sensible a los derechos de la niñez, Naciones Unidas, 2020, p. 6.

2 Pablo Nemiña y Julián Ehandi, "De la red al piso de protección social: la trayectoria de la política social en los organismos multilaterales", en *Revista Conjuntura Austral: Journal of the Global South*, n.º 55, julio-septiembre de 2020, Porto Alegre, p. 57.